

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA REGIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SEMINARIO TALLER DE POLITICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

VISIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZABLES EN EL MARCO DEL DESARROLLO REGIONAL¹

Caryl Alonso Jiménez²

Introducción³.

No cabe duda que el hilo más íntimo entre desarrollo medible y gestión pública se encuentra en la capacidad de formular políticas públicas capaces de concretarse en la realización cotidiana de gobierno y ciudadano y su visión de Estado en el largo plazo. Esto no es fácil de comprender, excepto cuando la coyuntura hace porosa la realidad creando fragilidades e incertidumbres en los entornos sociales y políticos.

Por ello y desde un panorama más amplio, por ejemplo, la coyuntura actual asentada en las crisis financieras de proporciones planetarias al igual que la globalización, pone en perspectiva la audacia de la planificación de Estado. Audacia comprendida en el nivel de confianza y credibilidad y sobre todo respuesta a las demandas ciudadanas.

Más allá de eludir ingeniosamente el debate ideológico y proporcionar engañosas retóricas que intentan distanciar las responsabilidades causadas por el mercado, mal haríamos en no reconocer que en el tramo transitado desde los años noventa se obtuvieron los resultados sociales esperados; sin embargo si bajo la premisa de la eficiencia se desmantelo el rol del Estado y se anularon las reglas y sobre todo se debilito su rol en materia de control y regulación.

Aceptar responsabilidades siempre encara posturas que generalmente matizan polarizaciones innecesarias, aunque estemos cerca a la verdad histórica, es obvio que habrá otras verdades⁴; sin embargo, es importante siempre desde la academia aportar elementos para el balance real, comprender y obtener lecciones y trazar el derrotero futuro.

Es por ello que durante toda esta reflexión acudiremos al lenguaje de Estado, que siempre va en código de largo plazo y con sentido incluyente; es decir, un marco que asume el escenario de la gobernanza como las posibilidades, no necesariamente de armonías y acuerdos de coyuntura, que

¹ Ponencia presentada en el marco del Seminario Taller “Políticas Públicas para el desarrollo”, de la Escuela Regional de Políticas Públicas. Antigua Guatemala, 23 al 27 de octubre de 2017.

² Doctor en ciencias políticas y sociología por la universidad de Salamanca y docente universitario en cursos de políticas públicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Administración Pública/ICAP.

³ La ponencia recoge la experiencia de docencia de los Módulos II y III del curso Especialización en Políticas públicas con énfasis en su implementación y medición de su impacto (FLACSO) y en los cursos de políticas públicas en el doctorado y maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala durante los años 2013 al 2017. Una ponencia con mismo enfoque se presentó en el marco de la actualización de la Política de Pueblos Indígenas en interculturalidad en mayo 2017.

⁴ Alusión que distingue la característica sociológica de la confrontación latinoamericana en el libro El otoño del patriarca. García Márquez, Gabriel

son los instrumentos de la política para dar salida a las tensiones partidarias, sino de los efectos estructurales que generan las decisiones de Estado a cargo de los responsables de conducir el entramado socio económico y político.

Transitar por esa ruta es una decisión y es lo que en el mundo y estudio de la ciencia política se llama: Políticas públicas, disciplina que descansa en la aplicación de ciencia, método y técnica para describir mediante procesos racionales todos aquellos escenarios de armonía ciudadana en el presente y la definición del derrotero futuro a partir de objetivos y acciones de corto, mediano y largo plazo.

Las políticas públicas tienen su despliegue en las dinámicas y relaciones de poder y gestión institucional del Estado en su conjunto directamente vinculados a orientar procesos sociales, económicos y financieros mediante límites y restricciones y tiene expresiones más evidentes en la administración pública y sus resultados siempre estarán vinculados a la mejora de la vida ciudadana.

Involucra un alto grado de complejidad y demanda el manejo de conocimientos en diversas disciplinas y ciencias. No existen subterfugios y ni atajos en las políticas públicas, el trazo a seguir en las dinámicas del Estado son el resultado de procesos calculados. Por eso, al hablar de políticas públicas no hay simplismos de la inteligencia, esta disciplina demanda sentidos críticos ante la complejidad. No hay espacio para la retórica festinada y menos para la pirotecnia persuasiva del discurso.

Las políticas públicas como estudio surge a mediados de los años cincuenta en el Siglo pasado en los Estados Unidos de América impulsada por Harold Laswell, quien insistía sobre las “orientación hacia las políticas” relacionando las ciencias de política con las dinámicas de la democracia en clara alusión al Estado. Proponía dotar de visiones de largo plazo al Estado buscando incidir en aquellos procesos que involucran la estructura institucional y los servicios públicos. Resaltaba que los recursos fueran asignados hacia la racionalidad de la demanda ciudadana y que estos fueran de calidad e impacto social y económico.

Desde ese marco los gobiernos en general, según Luis Aguilar Villanueva, se distinguen por sus políticas en las que se resaltan mayores incidencias programáticas, selección de prioridades y sentido de dirección hacia rasgos fundamentales como la cultura, derecho ciudadano, inserción en procesos económicos y financieros, educación, transparencia, rendición de cuentas, etc. En esos contextos se asumen y profundizan procesos como por ejemplo el fortalecimiento al Estado de derecho expresado en la capacidad del control y aplicación de la justicia y en acciones hacia la seguridad física, basados principalmente en contextos de gobernabilidad.

La tarea para la formulación, validación y legitimación de políticas públicas corresponde de forma primigenia al partido político; siguiendo a Giovanni Sartori, es el partido político que ejerce dinámicas de intermediación para consensuar la voluntad ciudadana. En las últimas décadas las dinámicas económicas y el mercado arrastraron al Estado a visiones economicistas y éstas solaparon de manera abierta el rol del partido a simples maquinarias electorales, tal como afirma Ángelo Panebianco, debilitando su capacidad de análisis y formulación de política y sobre todo invisibilizada su rol intermediador.

La administración pública en Guatemala en los últimos 30 años, una vez separada del sentido de dirección de política, y más particularmente en la década de noventa en el Siglo pasado, la dejaron

arrastrarse por las fuerzas del mercado; se limitó al desarrollo de los servicios públicos y a facilitar procesos hacia el mejoramiento de las condiciones económicas, como por ejemplo liberar reglas del mercado, desincorporando activos⁵ de Estado particularmente las financieras. Por hoy ejemplo, la crisis global es justamente el resultado se vive hoy con mayor intensidad en el norte del continente y sus efectos en el resto del mundo.

Casos como nuestro país después casi tres décadas de democracia, el debilitamiento del sistema de los partidos políticos, su incapacidad propositiva y lo más grave, la ausencia de cuadros y liderazgos que promuevan el debate político y la tolerancia de las ideas desbasto la construcción de políticas. Ante esta ausencia y como agregación a las demandas de ciudadanas se extendió el reclamo ciudadano por la vía de las organizaciones de la sociedad civil. La intermediación ciudadana y la orientación de políticas quedo ausente del entramado del Estado dejando que las coyunturas del mercado definieran el comportamiento político.

Esto se puede apreciar en el Informe de cultura política de la democracia en el 2008, capítulo Guatemala donde evidencia el más bajo nivel de identificación partidaria por parte de los ciudadanos llegando a un 15.9%, uno de los más bajos del continente Americano. El dato resulta dramático para nuestra débil democracia. Es decir que en cada evento electoral se regenera el florecimiento primaveral de la política, la que no resiste más que la algarabía festinada del momento, pero declina tan rápidamente como la cercanía del otoño. Hoy pareciera que lloramos al igual que aquel Rey Nazarí andaluz la sentencia centenaria por no haber defendido en su momento el sistema.

¿Qué tan rápido podremos avanzar en un marco de orientación de políticas que sea lo suficientemente estable en los objetivos de Estado? ¿Hasta dónde estamos dispuestos a comprometernos con un proceso de cambios urgentes para transformar la realidad? ¿Qué realidad queremos cambiar y qué tanto queremos hacerlo? Ese es el dilema y de eso se trata esta atropellada síntesis de las políticas públicas.

Qué son y cómo se formulan entonces las políticas públicas. El estudio de las políticas implica un conjunto de conocimientos interdisciplinarios que permiten la comprensión del Estado en su configuración más amplia; así como el estudio de las decisiones de gobierno en su relación con el ciudadano y las dinámicas institucionales. De acuerdo a Giandomenico Majone, este conjunto actividades de alta complejidad deriva en una serie de interpretaciones de la realidad y sobre la forma de actuar en escenarios temporales y sus impactos en todo el marco del Estado, en cuyo esfuerzo estriba la capacidad del gobernante de comprender las restricciones de la realidad y las viabilidades del contexto.

Muy rápidamente vale destacar entonces y desde el pensamiento de Alejandro Lozano tres perspectivas para el abordaje de las políticas públicas:

1. *Situar las políticas como acciones de gobierno*, es decir, relacionadas a los énfasis y prioridades que se trasladan al andamiaje institucional de la administración pública con orientación operativa hacia el corto plazo en la temporalidad gubernamental.
2. *Como decisiones de autoridades públicas en un entramado institucional*, que implica respuestas basadas en lógicas del conflicto social. Para comprenderlo mejor, involucra el rol de las

⁵ Eufemismo que buscó en todo momento procesos de privatización

diversas instituciones quienes actúan en su marco de competencias legales hacia la sociedad, en donde muchas veces colisiona la decisión de gobierno con las instituciones ya establecidas. Es decir el interés de gobierno no siempre va en línea con el marco institucional.

3. Como actividad de analistas, en las que se resalta el diseño por parte de expertos quienes ataviados con el instrumental prospectivo y de diagnóstico técnico científico, hacen las interpretaciones de la realidad bajo diversas variables y proponen decisiones y acciones de gobierno en el corto plazo y su impacto de largo plazo en el Estado. Esta última adquiere alto significado, particularmente desde el resurgimiento de los tanques de pensamiento en los últimos 10 años en Norteamérica, donde las elites intelectuales definen e inciden en el Estado y gobierno. Practica que se extiende ahora al mercado denominando servicio de inteligencia a la acción predictiva. Vaya tarea curiosa!, dado que estas opiniones se infiltran en la sociedad propiciando razonamientos atractivos pero muchas falsos sobre la realidad.

De acuerdo a nivel propositivo en que las políticas públicas han sido formuladas, y de acuerdo a su alcance, contexto, duración, costos e impacto en la sociedad, éstas pueden clasificarse en tres grandes contextos⁶:

a. Políticas evolucionistas:

Son aquellas proposiciones en las que se busca mantener las condiciones del escenario propuesto, dejando a las fuerzas naturales (posiblemente del mercado) para que ejerzan acciones que deriven en resultados inesperados que casi siempre se espera que sean de beneficio para el sector que las impulsa.

No proponen ninguna acción que modifique o altere la realidad. Generalmente responden al mantenimiento de situaciones históricas. Este tipo de políticas son elaboradas por expertos en marketing político⁷ con alta capacidad persuasiva para expresar escenarios fantasmiosamente creíbles pero sin ningún sustento argumentativo y menos con evidencia concreta.

Los partidos políticos que la propugnan o impulsan son maquinarias electorales⁸ donde se insertan posiciones forzadas de cargos similares a la empresa: existen gerentes de mercadeo, gerentes de distribución, gerente general, supervisor de campaña, etc., abandonando las estructuras de apropiación doctrinaria. El partido no representa el ideal de un mundo mejor, sino la oportunidad y desarrollo personal.

En este tipo de políticas importa mantener la realidad intacta; generalmente el poder y las decisiones son ejercidas por núcleos imperceptibles pero de alto impacto. Toda demanda de expresiones colectivas es inusitadamente catalogada de alteración del orden, se descalifica a los líderes sociales, académicos y expertos contrarios a la política del momento. Se exageran el uso

⁶ *Ibíd*em

⁷ El marketing político es una actividad que surge en las campañas electorales presidenciales de los Estados Unidos en la década de los años sesenta en el siglo pasado. Se distinguen por hacer acopio de manera creativa e imaginativa de los medios de comunicación masiva para persuadir al votante de elegir candidatos exacerbando atributos que distraen al votante. El marketing no tiene ni por asumo proximidad con la ciencia política, la sociología, la psicología o la antropología, pero hace uso de sus teorías, instrumentos y principios. Los estrategas de campañas electorales generalmente son expertos en marketing político, prevalece la retórica y la persuasión antes que el razonamiento lógico de la realidad.

⁸ Panebianco, Ángelo. Modelos de Partido. Alianza Universidad. Madrid, 1995.

de tecnologías de control y aumenta los niveles de seguridad. Se desarrolla una elite intelectual en dos vías, la animadora sociocultural que distrae a la sociedad y particularmente a la juventud con propuestas delirantes. Se evita la reflexión. Por la otra, aumenta el debate periodístico de un sector que alimenta razonamientos en favor del escenario falsamente previsible.

Las relaciones del poder en este tipo de política dependen del mantenimiento de márgenes de maniobra lo suficientemente cooptado para evitar alteraciones de la realidad.

b. Políticas reformistas.

Generalmente parten del supuesto que modificando el escenario legal se modifica la realidad. El soporte de su posición es legalista, generalmente buscan medir los niveles de respaldo político con la sociedad buscando demostrar bajo cualquier circunstancia el distanciamientos con visiones rupturistas.

Sus principales impulsores provienen del sector intelectual con extracción social ascendente, donde importa mantener un estatus que permita usufructuar los beneficios del mercado. En ocasiones se distancian en apariencia del sector político para ejercer control de las corrientes de cambio y terminan en procesos de campaña electoral acudiendo para ser parte de los equipos de elección popular.

Generalmente tienen mayor simpatía en la población de clase media cultural (la clase media económica generalmente es evolucionista) y preparada académicamente. Su mayor marco de respaldo es el político; normalmente genera confianza y deposita niveles de credibilidad por el manejo pertinente de los marcos constitucionales y legales.

Existe una generalizada creencia que las políticas reformistas son de largo plazo y son neutralizadores de la colisión social, particularmente de aquella que demanda públicamente cambios y beneficios sociales. Generalmente los procesos reformistas derivan en enormes, extensos y amplios eventos colectivos de debate y discusión que no conducen a nada, solamente acumulan frustración colectiva. Curiosamente se detectan líderes sociales que ejercen por largos años representaciones en mesas de diálogo que nunca culminan o bien pasan a formar parte de cuerpos de pensamiento de las elites como premio a su tarea distractora en el sistema legal.

c. Política rupturistas.

Este tipo de políticas generalmente propugnan por cambios súbitos. Quienes lo impulsan alteran los sistemas económicos y financieros del Estado. Sus decisiones generalmente parten del corte sincrónico para empezar con un año cero.

El nivel de reacción es en dos vías: por un lado el respaldo colectivo de aquellos sectores excluidos que se sienten representados por un liderazgo que habla y presenta un discurso social apegado a soluciones casi siempre de corte emotiva. Los líderes rupturistas generalmente son carismáticos en similitud a líderes religiosos, que acuden a la técnica persuasiva emocional. Por la otra, se extiende una oposición generalmente económica de quienes han detentado el ejercicio del poder político y que ven en la ruptura el peligro y riesgo de pérdida en activos, bienes y patrimonio.

El modelo rupturista generalmente transita por largos caminos de conflicto que pueden prolongarse por años. Alterando posibilidades de acuerdo y generando retrasos innecesarios en el proceso de modernización de Estado.

Los casos latinoamericanos con rasgos sensiblemente rupturistas, pero apegados a procesos democráticos pueden encontrarse en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Vale destacar entonces que las políticas públicas tienen en su núcleo central dinámicas de planificación de Estado. En teoría son parte de la actividad permanente del partido político, quienes supuestamente intermedian la voluntad ciudadana hasta convertirlas en un proceso de consenso partidario, ofertarlas en el escrutinio electoral y convertirlas en un Plan de Gobierno. O bien, son el resultado de las acciones de gobierno y de las competencias institucionales. La realidad ha demostrado que siempre existen combinaciones mixtas que se adecuan a la realidad y coyuntura del momento.

De las políticas a la gestión y administración pública.

Por lo general el dilema mayor del partido político ganador en una contienda electoral se encuentra en la traducción de la promesa electoral a la gestión pública. Es aquí donde es más evidente no solo ausencia de las prioridades y énfasis en el entramado institucional, sino la ausencia de cuadros formados para gobernar y conducir.

Esto se ve agravado por el modelo unitario de Estado que concentra altas cuotas de poder central en desmedro de un reparto equitativo a nivel subnacional. Quiero destacar un dato del Informe sobre la Cultura política del 2008 que confirma, para quienes estudiamos el entramado del Estado que, el 56.1% le otorga legitimidad al gobierno local, lo que equivaldría para cualquier político o funcionario a revisar y retomar la agenda para el desarrollo municipal, la descentralización y el fortalecimiento de lo local hacia un enfoque de gestión territorial con sentido estable y de mediano plazo.

Por ello, hablar de políticas públicas es hablar del entramado institucional en el que se busca armonizar mediante marcos legales, administrativos y técnicos los énfasis y prioridades de gobierno en acciones que deberán pasar a formar parte de las actividades cotidianas de la administración pública.

Hacerlo supone adoptar la estrategia de la planificación institucional, en la que se dota de instrumentos y lógicas racionales para la asignación presupuestal con base a la orientación y lineamientos de política. Ello implica que las prioridades y los énfasis serán visibles a lo largo del entramado institucional nacional, territorial y municipal. Un punto de partida en Guatemala podría ser la revisión del modelo de asignación financiera en la elaboración del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado. En las que exista la traducción de los énfasis y prioridades del Plan de Gobierno a las acciones institucionales. Pero esto va más allá, demanda la participación ciudadana y un modelo de rendición cuentas, no el simple acceso a la información que nadie entiende y tampoco comprende su utilidad.

Por otro lado, y más concretamente en la gestión pública, los programas de aseguramiento de un plan estratégico basado en políticas públicas podrían apoyarse en los 3,025 puestos claves que

existen hoy en día en la administración pública y que asumen y deciden acciones diarias de gestión y que eventualmente incidirían en la conducción de las prioridades y énfasis del plan.

Las entidades institucionales encargadas de la conducción del proceso de planificación en una modalidad de esta naturaleza garantizarían las coordinaciones necesarias para el acuerdo y el consenso y dotaría de los mecanismos para transparentar los avances y resultados mediante información disponible a la ciudadanía, quienes actuarían no como excepción a la información pública, sino como regla de política.

Los dirigentes de la acción pública entonces ya no serían mediadores del conflicto, sino conductores de procesos de amplia profundización que impactaría diariamente en las colisiones sociales históricas como la pobreza o de actualidad como la seguridad física.

La contundencia de un proceso de esta naturaleza sería el resultado de pactos políticos de gobernabilidad y de compromisos con todos los sectores, principalmente con los económicos y sociales, de forma de mantener las dinámicas de articulación consenso nacional.

Son los resultados lo que hacen que valga la pena el proceso de acción del Estado.

A mi juicio, dice Darwin en su Autobiografía, *“la felicidad predomina... si la mayoría de los miembros de una especie sufriese mucho, no se propagarían... Por regla general todos los seres vivientes han evolucionado para estar contentos”* La pregunta es ¿qué tan contentos estamos? Es evidente que la historia empieza a rebasarnos en una ironía que trasciende nuestra capacidad de comprensión.

Cuando no entendemos o entendemos poco el entorno lo llamamos incertidumbre. Cuando la sociedad siente incertidumbre es justamente el momento de las definiciones para que estas sean capaces de corregir los miedos y temores.

La percepción más importante de los resultados de la orientación de política se traduce en credibilidad y la confianza ciudadana. Sin embargo, es el resultado de la acción del Estado lo que se discute hoy en día. La discusión en estos casos y tal como lo entendía Charles Lindblom, parte de procesos mediáticos capaces de alcanzar el consenso y este supone la participación de los grupos de presión, es decir por su alta incidencia en el Estado, aunque ello no excluya a la totalidad de la ciudadanía por la convicción que la democracia que descansa en la soberanía ciudadana. Es decir y tal como lo repetía el señor Lincoln, *“la democracia del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*.

La orientación de política en el Estado podemos dejarla a merced de las decisiones de gobierno, lo que hace extenso el proceso de resultados. O bien, podemos esperar que sea el resultado de la capacidad de respuestas institucionales. En ambos casos queda invisibilizado el rol de organización partidaria. Esto no sorprende dada la historia y trayectoria de las últimas décadas del partido político en Guatemala; sin embargo, no podemos continuar con Estado que tolere la ausencia de los bastiones de la democracia. Su inexistencia nos predice que eventualmente mañana sean otros actores a quienes tengamos que elegir. No existe otra vía o por lo menos por ahora, no tenemos otro sistema más inteligente que este, donde se dote al ciudadano y la sociedad de la capacidad de elegir y la libertad creer en la prosperidad social.

Cuando nos atrevemos entonces a definir el presente con la claridad del pasado y señalamos las capacidades hacia el futuro, es justo cuando la dinámica nos lleva ineludiblemente a las políticas

públicas. Y de eso se trata, más temprano que tarde empezaremos nuevamente a demandar políticas públicas capaces de gestionarse en el día a día y bajo el marco institucional. “La credulidad no es un crimen...” repetía Thomas Paine, estamos obligados a creer y esta es una oportunidad para hacerlo.

Las políticas económicas y sociales en el entramado de la gestión pública. Para comprender la dimensión de las políticas públicas es importante situarlas desde su función operativa y su capacidad de ejercer influencia dentro del marco institucional del Estado. Es decir, dentro su capacidad decisional en un andamiaje de criterios y valores sobre qué y cómo promover, por ejemplo el programa de inversiones públicas.

Unos de los instrumentos de aplicación previa a la puesta en marcha de las políticas es el análisis, actividad poco conocida actualmente en procesos de formulación de política. Esta fase técnica busca establecer si las políticas formuladas son viables o inviables respecto de algunas restricciones específicas (institucionales, burocráticas, distributivas o políticas) que limitan la libertad de acción del gobernante en una situación particular. Si no se identifican las restricciones específicas, tal como afirmaba Giandomenico Majone, el concepto de factibilidad será muy débil.

Es importante destacar que una política no funciona por sí sola, requiere un proceso transicional hacia la creación de un conjunto de normativas legales dentro de una institución de Estado, como por ejemplo la creación de la institucionalidad necesaria, la asignación presupuestaria y capacidad de acción que haga accesible y visible la cobertura pretendida, de forma que impacte en la estabilidad y sostenibilidad de acción que se busca.

Vale entonces aclarar definiciones conceptuales: por un lado política económica, que la entenderemos como el instrumento de planificación que traza el lineamiento e instrumentos para comportamiento de las dinámicas que tienden a generar riqueza estable y sostenible entre los agentes económicos de un Estado. Y por la otra, política social, que constituye el conjunto de instrumentos que regulan y buscan de manera institucional el reparto de la riqueza en la sociedad, particularmente de los sectores en riesgo socio económico y en condiciones de vulnerabilidad.

La política económica en el caso de Guatemala está acompañada de la política monetaria y cambiaria, la que está bajo responsabilidad de la Junta Monetaria; ésta define el marco por donde transitará el proceso y la regulación de los niveles control del Estado, por excelencia define el comportamiento y la estabilidad de la economía a través de tres indicadores: la tasa de cambio, la tasa de interés y la tasa de inflación.

Los indicadores anteriores sirven de instrumento frente al comportamiento de la economía internacional; mide los impactos y eventualmente las oportunidades de la mundialización y establece los mecanismos para evitar riesgos internos frente al intercambio comercial, particularmente de las exportaciones y sus efectos en la tasa inflacionaria.

Excepto en los Estados Unidos de América, donde la Oficina Federal del Tesoro interviene en los efectos de la estabilidad macroeconómica principalmente en el impacto y la generación del empleo,

⁹ Majone. Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, México. Segunda reimpresión 2005.

en el resto de América Latina curiosamente las instituciones del Estado en materia económica y financiera no lo hacen. Aparentemente dejan a las fuerzas del mercado la generación del empleo.

La política económica es importante comprenderla a partir de la política fiscal del Estado. Aunque existen notables avances en el crecimiento de inversiones en lo social, particularmente en educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana, aún es dramáticamente débil el papel del Estado en relación a sus responsabilidades constitucionales para responder al proceso gradual de incluir a toda la población en los beneficios del reparto de la riqueza a través de los programas y servicios sociales.

Las políticas sociales representan la función del Estado prevista, entre otros artículos, en el Título I, Capítulo único, Artículo 1, de la Constitución Política de la República de Guatemala, que expresa que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”, desde ese contexto, resulta por demás crucial el modelo de gobierno por políticas. Sin embargo, la política económica en una ecuación con la política fiscal que obliga a la evaluación del sistema tributario sobre su cumplimiento en las responsabilidades de la política fiscal.

Es imposible e insoslayable demandar procesos más intensivos y extensivos de atención social de las áreas rurales, de reactivación económica y atención de los servicios públicos, si la capacidad para enfrentarlos financieramente tiene límites; como el caso guatemalteco, dónde las demandas y los rezagos sociales desbordan la capacidad del Estado y hacen obligada una revisión de las responsabilidades tributarias por las asimetrías de costo del Estado. Por ejemplo, en el presente año el Estado representa apenas el 15% del Producto Interno Bruto, porcentaje que revela debilidades estructurales para enfrentar la crisis financiera global y su efecto en Guatemala para aplicación de medidas anti cíclicas.

El debate desde esta perspectiva tiene resonancias y altisonancias hoy en día cuando se discute el marco futuro de las responsabilidades fiscales del Estado. Más allá del tamaño del presupuesto, es el tamaño del compromiso fiscal que demanda soluciones audaces y éstas solamente pueden provenir de un sector público (nacional y municipal) representado por un gobierno que tenga la capacidad de respuesta a las demandas sociales, infraestructura productiva, telecomunicaciones, transporte, etc. De las inversiones en educación, salud, vivienda y seguridad. Por supuesto y en ello coincidimos, en un marco de transparencia y aplicación de la justicia a la infracción.

Frente a la audacia de un Estado que define no basta ver el futuro, sino ir en esa dirección. “Dios no juega a los dados con el universo...” se repetía Albert Einstein, para prevenirnos que toda acción tiene un propósito en el orden terrenal y en ello va el predominio superior donde el hombre no puede mantener la conducción del Estado bajo principios de prueba y error. Por eso, cuando los políticos ven el futuro, están obligados a compartir esas visiones para legitimarlas, gestionarlas y hacerlas realidad para devolver la promesa electoral al bienestar ciudadano.

Las políticas públicas son instrumentos de mediación para mejorar el bienestar ciudadano. No se pueden entenderse si estas no apuntan en esa dirección. Sin embargo, ese es el dilema de la política pública. Se tiene la audacia de expresar retóricamente el futuro, pero no se tiene la capacidad de traducirla a la acción, es decir, tener claridad que el proceso tiene tres niveles:

- La Política pública, impulsada por el partido político o los grupos de presión, son la propuesta racional y objetiva que define la ruta para la construcción del futuro deseado.

- El Gobierno: es el ente legítimamente electo para concretar temporalmente las políticas públicas bajo los términos de legitimidad, sometido a procesos de restricción legal y sobre todo transparencia.
- La administración pública: es el conjunto de instituciones legalmente establecidas para organizar y ejecutar los servicios públicos de acuerdo a la designación legal de sus competencias con un presupuesto anual determinado. Tiene la capacidad de concretar los énfasis y prioridades del plan de gobierno.

Desde ese marco valdría entonces empezar corrigiendo los obstáculos mediáticos. No bastaría hoy con la simple declaración del combate a la corrupción y la persecución penal; es urgente reformar y reforzar procesos legales que no continúen debilitando la legitimidad del Estado. En esa línea nos desgastamos denunciando este germen que carcome las estructuras institucionales del Estado pero curiosamente nunca, o casi nunca, quienes la reclaman van al fondo. Hoy por ejemplo se demanda insistentemente políticas públicas en defensa del Estado de derecho para erradicar la impunidad, pero curiosamente aún no hay respuestas ni graduales ni rupturistas.

Entendemos que el patrimonio ético de la administración pública no es la suma de códigos de conducta, sino la fuerza moral para responder a tiempo y en condiciones reales al ilícito. No se trata de premios en el servicio público, sino de la advertencia del castigo a quienes se sobrepasen la ley.

Y en ello, también es necesario acotar que cuando le damos la espalda a la agenda social y a la pobreza ofensiva extendida a lo largo del área rural y los cinturones de miseria de las ciudades, también estamos atentando contra los códigos éticos de la gestión pública. En esto también es la capacidad del Estado de Derecho de aplicar la justicia de manera contundente y ejemplar a quienes bajo subterfugios de transparencia esconden el ilícito en la conducción política del Estado.

Reconocemos que el capital humano no son canteras con vetas disponibles a cielo abierto. Coincidimos con Amartya Sen que la construcción del capital humano y el reconocimiento de los activos sociales deben trascender hacia planes concertados de educación de largo plazo que perfilen el valor social. La competitividad es necesaria en estos contextos de las dinámicas del mercado, pero la competitividad con rostro humano. En ese sentido, al igual que CEPAL, creemos que no es la flexibilización de las leyes laborales lo que debe hacer atractivo para la inversión internacional, en desmedro de salarios dignos, sino el reconocimiento que nuestra mejor ventaja competitiva es la fuerza y capacidad humanas.

No se trata de un país benefactor sino solidario con la férrea claridad que debemos ir con una arquitectura que nos permita construir una sociedad capaz de insertarse a las dinámicas socio político y económico. Un Estado que forja ciudadanos responsables y articula las reglas en consenso para fortalecer el emprendimiento y el comercio claves para aumentar el empleo y la prosperidad.

Por ello es urgente la dotación de ciencia en las decisiones de gobierno y la gestión pública. Tal como afirmaba Joseph Stiglitz a principios de Siglo y más temprano a finales de los años setenta lo repetía Douglas Targerson, quien lo expresaba con mayor contundencia que “el conocimiento reemplazaría la política”, y aún estamos en ello.

Hasta hace algunos años el estudio de las políticas públicas representó la actividad reservada para selectos grupos de intelectuales. Hoy en día esta práctica se ha extendido y transformado a los denominados tanques de pensamiento, quienes poseen alta incidencia en las decisiones de mandatarios y jefes de Estado. Resultaría poco apropiado creer que funcionarios o líderes empresariales se abandonen a corazonadas o instintos de suerte para la lectura de sucesos previsibles. Es aquí donde la academia y el pensamiento tienen su mejor escenario, debemos estimular la academia hacia su participación en la realidad.

Finalmente y a manera de conclusión valdría la pena resaltar que el encantamiento de una vertiginosa carrera por la fortuna y prosperidad prometida por las corrientes del mercado de las últimas décadas arrastro recientemente al mundo a un modelo desenfrenado hacia los supuestos escenarios del éxito financiero. El modelo entró en crisis y vemos atónitos reformas insospechadas que otorgan al Estado un rol más importante en el comportamiento del sistema económico.

Hace apenas unos días el líder mundial desde el pódium de la historia se repetía a principios del 2009 *“pero la crisis nos ha recordado que sin un ojo observador, el mercado puede salirse del control, y que un país no puede prosperar mucho tiempo cuando favorece sólo a los prósperos”*.

Tendremos que alimentar la prosperidad extendiendo los brazos solidarios a quienes quedaron al margen. Pero esa extensión no puede hacerse con la extrema cautela y duda, sino dotando de las capacidades suficientes para que el Estado asuma una estrategia interventora hacia aquellos marginados, es decir, pasar gradualmente las acciones de emergencia social al entramado de la regularidad institucional de lo público.

En las políticas deberán orientar hacia un Estado promotor que impulse las acciones para extender el principio de la productividad en alianza, estímulo e incentivo que favorezca y aumente el número de pequeñas y medianas empresas con acceso a la asistencia técnica y financiera para que sean los generadores del empleo masivo. Aún hoy en la recesión económica del continente se estima que más del 90% de las empresas que mueven la economía son las medianas y pequeñas.

Las anclas de las políticas públicas están en el Estado y hoy vemos con entusiasmo inusitado la demanda por ponerlas en marcha. La sorpresa mayúscula es que este pedido hasta viene de los organismos multilaterales. Eso es un paso, creer en modelos concertados es ya predominio de estas democracias imperfectas, hoy sometidas a las amenazas y riesgos internacionales.

En este marco de reflexión y síntesis apretada habría que preguntarse entonces ¿Hasta dónde nos hemos comprometido en la lucha ética por recuperar el Estado? El primer gran esfuerzo que demanda es la de generar motivaciones sociales que reclamen en el escrutinio público una nueva clase de dirigentes políticos capaces de enfrentar y construir el modelo de Estado incluyente, comprometido con las grandes transformaciones que precipiten mejores condiciones sociales e inserción productiva y comercial y esto, es cuestión de voluntades reales.

Las voluntades en política tienen su traducción. En la Evaluación del Bienestar presentado recientemente por el Banco Mundial¹⁰, más allá de la retórica curiosa de buen desempeño a bajo

¹⁰ Aunque es entendible siempre resulta un informe de retóricas ambiguas y poco directo frente a las responsabilidades en la política fiscal.

nivel, revela avances en materia social exageradamente débiles. Las acciones de política en el informe definen rutas hacia prioridades y énfasis que no podemos obviar. El informe llama hablar en lenguaje de Estado, a enfrentar los rezagos sociales.

De repente vale recordar a Loreta Napoleoni, quien nos revela en síntesis la urgente necesidad de romper con la confabulación del Estado, al expresar que existe aún la fascinación exacerbada en creer que la crisis presenta oportunidades ¿para quién?, se pregunta. Si evitamos ahora las zonas grises, como la impunidad y la inmovilidad de la gestión pública, seguramente estaremos en condiciones de recuperar el Estado.

Enfrentar la crisis con profundo sentido social y humano es la demanda reciente de Flacso- Guatemala en una de las publicaciones de Dialogo, y en ello la interpretación le otorga alto sentido de solidaridad y responsabilidad al Estado, reclamando el imperioso llamado a la sociedad para actuar en su conjunto, “en el aporte al debate y al diálogo, armados de un espíritu abierto para ceder y no sólo para vencer con sus propios argumentos”.

Tenemos razones para el optimismo se repetían en un reciente programa dominical televisado: “profundizar la disciplina fiscal y la prudencia, mantener el equilibrio macroeconómico, extender un marco institucional que active y reactive en condiciones de alianza y consenso las decisiones público-privadas. Como pocas veces hay sentido de evaluación externa, se está revisando lo bueno. La cautela empresarial tiene en agenda la expansión y eso es una veta de optimismo”. Perciera que entramos en una etapa de maduración política.

Lejos entonces de creer que la actual coyuntura es la síntesis de enormes problemas de Estado, en realidad estamos en el tramo propositivo. Justamente, ahora es el momento preciso para que los políticos comprendan en definitiva, tal como afirma John Kutter y repetido por el señor Barack Obama, al demandar “el sentido de urgencia y a superar las palabras para entrar en la etapa de las acciones”. Las políticas públicas son en la dimensión de Estado el orden y la claridad para alcanzar acuerdos capaces de impactar en la demanda ciudadana y la gobernabilidad presente y futura del Estado.

Bien lo decía Nicolás Maquiavelo, “No hay nada más difícil de realizar, más peligroso o más incierto en cuanto a su éxito, que liderar la introducción de un nuevo orden de cosas”. Recuperar el rol del Estado seguramente demandará decisiones contundentes, como aquella del gobierno sueco a principios de los noventa cuando adquirió la propiedad de los bancos privados o la decisión de erradicar el analfabetismo del Estado como paso previo para profundizar procesos de cambio, tal como lo hizo recientemente el gobierno boliviano.

Optar por un Estado y gobierno con políticas públicas hoy en día es una decisión que constituiría sentar bases para el largo plazo. Pero también es una tentación para distraer la democracia hacia escenarios ficticios, con retóricas festinadas capaces de persuadir a las masas de ciudadanos que claman por soluciones inmediatas.

La academia debe sumar conocimiento a la decisión pública y jugar el rol más importante en la formación de cuadros capaces de incidir en la dirección del Estado; sin caer en arrogancias, se debe aportar en la revelación de escenarios futuros tal como lo reclama Joseph Stiglitz, dotando de conocimientos y ciencia al Estado.

Es ese y no otro el rol de la academia en la actual coyuntura regional: dotar de ciencia y conocimiento las decisiones del Estado, el gobierno y la administración pública.

8. Fuentes consultadas.

- **Aguilar Villanueva, Luis.** El estudio de las políticas públicas. Editorial Miguel Ángel Purrúa. México. Reimpresión 2003.
- **Aguilar Villanueva, Luis.** Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- **Alonso Jiménez, Caryl.** Ensayo: El rol del partido político en la formulación de políticas públicas en Guatemala. Guatemala, 2008. Inédito.
- **Alonso Jiménez, Caryl.** La descentralización en Centroamérica: perspectivas para agenda futura. FIIAPP- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense Madrid. Madrid, 2007.
- **Cajas, Marco Tulio.** Ensayo: Los gobiernos y sus políticas. Guatemala, 2008. Inédito.
- **Guerra-Borges, Alfredo.** Guatemala: 60 años de historia económica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, 2006.
- La política de las políticas públicas. **Banco Interamericano de Desarrollo.** Informe 2006. Washington, 2006.
- La política fiscal en la encrucijada. **Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.** Guatemala, 2007.
- **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Volumen II. PNUD, Guatemala, 2008.**
- **Majone. Giandomenico.** Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, México. Segunda reimpresión 2005.
- **Panebianco, Ángelo.** Modelos de Partido. Alianza Universidad. Madrid, 1995.

Guatemala, octubre de 2017¹¹

¹¹ La ponencia fue revisada y actualizada para el Seminario Taller de Políticas Públicas para el Desarrollo, realizado en Antigua Guatemala del 23 al 27 de octubre de 2017.